Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016 Aanhangsel van de Handelingen

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 2411

Vragen van het lid **Omtzigt** (CDA) aan de Staatssecretaris van Financiën over *de bizarre nieuwe wereld van de zzp'er* (ingezonden 12 april 2016).

Antwoord van Staatssecretaris **Wiebes** (Financiën) (ontvangen 28 april 2016).

Vraag 1
Kent u het bericht en de video «Na de VAR: dit is de bizarre nieuwe wereld van de zzp'er»?[1]

Antwoord 1
Ja.

Vraag 2
Kunt u reageren op de kritiek dat de modelcontracten «behoorlijk vaag» zijn?

Antwoord 2
De algemene modelovereenkomsten bevatten de bepalingen die noodzakelijk zijn om tot een oordeel over de afwezigheid van een dienstbetrekking te kunnen komen, terwijl zij toch bruikbaar zijn in verschillende sectoren en situaties.
Ik vind «vaag» niet het juiste woord. De algemene modelovereenkomsten bieden ruimte aan opdrachtgever en opdrachtnemer om hun arbeidsrelatie, binnen de grenzen van de wet, zelf vorm te geven. Indien de algemene modelovereenkomst naar het oordeel van opdrachtgever en opdrachtnemer onvoldoende houvast biedt, kunnen ook meer specifieke modelovereenkomsten worden gekozen.

Vraag 3
Is het u bekend dat de brief van de Belastingdienst die zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) moet informeren over de wijzigingen[2] de onrust onder zzp'ers niet heeft verminderd en juist tot extra onzekerheid bij zzp'ers heeft geleid?

[1] http://www.rtlz.nl/business/ondernemers/na-de-var-dit-de-bizarre-nieuwe-wereld-van-de-zzper
[2] http://www.zipconomy.nl/2016/03/belastingdienst-gaat-info-brief-over-wet-dba-versturen-aan-zzpers-hier-is-hij-alvast/

ah-tk-20152016-2411
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2016

Antwoord 3
Nee, dit is mij niet bekend en ik heb hier ook geen aanwijzingen over. Voor de brief van de Belastingdienst is samengewerkt met belangenorganisaties[3] om zoveel mogelijk aan te sluiten op de vragen en zorgen die bij hen en de Belastingdienst binnenkomen. De brief is daarna getest onder zzp'ers en goed beoordeeld. Deze onrust blijkt ook niet uit een toename van vragen via de Belastingtelefoon of Twitter. In de brief is ook uitgenodigd tot het deelnemen aan een van de twee gratis webinars. De webinars zijn via de internetsite van de Belastingdienst nog steeds beschikbaar.

Vraag 4
Hoe beoordeelt u de stelling van Matthijs Bouman dat een zzp'er zich «heel precies moet houden aan de modelcontracten, die in vage bewoordingen zijn gesteld»?

Antwoord 4
In de algemene modelovereenkomsten en de branchemodellen zijn de relevante bepalingen geel gemarkeerd. Bij het naleven van de overeenkomst gaat het erom dat overeenkomstig die bepalingen wordt gewerkt. Een kleine incidentele afwijking van een fiscaal relevante bepaling zal niet meteen tot het vervallen van de zekerheid omtrent de loonheffingen leiden, mits de opdrachtgever of opdrachtnemer kan aantonen dat er sprake is van een incident. Er is bijvoorbeeld sprake van een kleine incidentele afwijking als de opdrachtnemer een stuk gereedschap thuis laat liggen en die dag een stuk gereedschap van zijn opdrachtgever gebruikt. Net zoals op andere deelterreinen van de fiscaliteit beoordeelt de Belastingdienst de situatie naar redelijkheid en zonder zinloze scherpslijperij. De stelling van Matthijs Bouwman dat een zzp'er zich «heel precies moet houden aan de modelcontracten» behoeft dan ook ruime nuancering.

Vraag 5
Kunt u zich voorstellen dat zzp'ers het gevoel hebben dat ze meer risico's lopen omdat ze de gedurende alle werkzaamheden alert moeten zijn of ze per abuis niet lichtelijk afwijken van de gesloten overeenkomst, zelfs als eigenlijk overduidelijk is dat ze als zzp'er werkzaam zijn?

Antwoord 5
Als overduidelijk is dat iemand als een zzp'er werkzaam is, dan is het niet nodig om met een door de Belastingdienst beoordeelde modelovereenkomst te werken. Deze modelovereenkomsten zijn alleen bedoeld voor die gevallen waarin er twijfel bestaat over de aard van de arbeidsrelatie.
Een zzp'er loopt minder risico als hij werkt met een modelovereenkomst dan wanneer hij met een VAR werkt. Een VAR-wuo en een VAR-dga creëren een schijnzekerheid ten aanzien van de positie van de houder van een dergelijke VAR. Als de feiten en omstandigheden uit de VAR-aanvraag afwijken van hetgeen bij de opdrachtgever wordt aangetroffen dan wordt een correctie in de VAR-systematiek eenzijdig neergelegd bij de zzp'er. Door de vrijwaring die de VAR-wuo of VAR-dga heeft, loopt de opdrachtgever geen risico van correctieverplichtingen of naheffingen. Wordt er gebruik gemaakt van een modelovereenkomst dan hebben partijen de zekerheid dat er buiten dienstbetrekking wordt gewerkt als overeenkomstig de overeenkomst wordt gewerkt. De positie van zzp'ers gaat er onder DBA dus op vooruit. Het gebruik van modelovereenkomsten is nooit verplicht. Ook met een eigen overeenkomst kan bereikt worden dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt.

Vraag 6
Kunt u zzp'ers duidelijkheid verschaffen over hoe de Belastingdienst gaat beoordelen of feitelijk gewerkt is conform de modelovereenkomst?

Antwoord 6
De Belastingdienst heeft vele mogelijkheden om zijn toezicht in te richten, bijvoorbeeld risicogericht. De Belastingdienst beoordeelt bij zijn controles van modelovereenkomsten welke werkzaamheden onder welke omstandigheden

---

[3] FNV zelfstandigen, ZZP Nederland, VNO, PZO.

worden verricht. Als de aangetroffen situatie in redelijkheid in overeenstemming is met de gebruikte modelovereenkomst zal de Belastingdienst zijn onderzoek afronden. Indien evident in afwijking van de gebruikte modelovereenkomst wordt gewerkt, beoordeelt de Belastingdienst de aangetroffen feiten en omstandigheden. Bij een kleine incidentele afwijking zullen er geen gevolgen zijn voor partijen. Een voorbeeld van een kleine incidentele afwijking is wanneer een zzp'er die zijn eigen gereedschap gebruikt, een stuk gereedschap vergeten is en die dag een stuk gereedschap van zijn opdrachtgever leent. Bij een afwijking meer dan incidenteel kunnen partijen worden verzocht hun overeenkomst in overeenstemming te brengen met de feiten en omstandigheden. Als de feitelijk aangetroffen situatie niet overeen komt met de gebruikte overeenkomst en de afwijking niet klein en incidenteel is, kan er sprake zijn van een dienstbetrekking. In dat geval kan een correctieverplichting of een naheffingsaanslag loonheffingen aan de opdrachtgever worden opgelegd.

Vraag 7
Kunt u voor de volgende cruciale zinnen uit de modelovereenkomsten aangeven hoe de Belastingdienst gaat controleren of feitelijk gewerkt is conform de overeenkomst?

a. Opdrachtnemer deelt zijn werkzaamheden zelfstandig in en is bij de uitvoering daarvan geheel zelfstandig.
b. Hij/zij verricht de overeengekomen werkzaamheden naar eigen inzicht en zonder toezicht of leiding van de opdrachtgever. Opdrachtgever kan wel aanwijzingen en instructies geven omtrent het resultaat van de opdracht.
c. A heeft uitdrukkelijk geen zeggenschap over de werkzaamheden van B. B is dus vrij de werkzaamheden naar eigen inzicht en zonder toezicht of leiding van A uit te voeren.

Antwoord 7
In het verlengde van het antwoord op vraag 6 geven de genoemde zinnen weer dat de opdrachtnemer zelf bepaalt hoe hij werkt en dat de opdrachtgever alleen zeggenschap heeft over het resultaat van de werkzaamheden. Of feitelijk gewerkt wordt conform deze bepalingen kan bijvoorbeeld gecontroleerd worden met een waarneming ter plaatse. Maar ook bijvoorbeeld met het beoordelen van eventueel vastgelegde werkafspraken en andere vastleggingen. Controleren of er sprake is van een dienstbetrekking is overigens al decennia een taak van de Belastingdienst, waarbij steeds aan de orde komt hoeveel zeggenschap de opdrachtgever heeft over de werkwijze van een opdrachtnemer. Dergelijke controles zijn dus niet nieuw en de Belastingdienst heeft hier al veel ervaring mee.
Ook in breder verband is een beoordeling op basis van algemene bepalingen of open normen allerminst nieuw. Zowel binnen de fiscaliteit (het zakelijk kostenbegrip bijvoorbeeld) als erbuiten worden door uitvoeringsinstanties situaties op een werkbare manier beoordeeld, zonder dat de bepalingen zelf met mathematische exactheid voor iedere denkbare situatie kunnen worden uitgelegd. En ook op dergelijke terreinen is een werkbare, voor betrokkenen bekende en vertrouwde werksituatie ontstaan. De situatie onder de Wet DBA is allerminst nieuw of uniek.

Vraag 8
Acht u het mogelijk om factoren bekend te maken die dan wel wijzen op ondernemerschap dan wel wijzen op een dienstverband?

Antwoord 8
Op de internetsite van de Belastingdienst staan de elementen met een toelichting die kenmerkend zijn voor het bestaan en voor de afwezigheid van een dienstbetrekking: «Uw overeenkomst: wel of geen dienstbetrekking». Daarnaast is op verzoek van uw Kamer en van belangengroepen op 1 maart 2016 de Handreiking DBA («Handreiking beoordelingskader overeenkomsten arbeidsrelaties») gepubliceerd. Over ondernemerschap staat op de internetsite «de OndernemersCheck», waarin aan de hand van vragen in de vier belangrijkste thema's rond ondernemerschap een indicatie over het ondernemerschap wordt gegeven. De vier thema's zijn: Hoe zelfstandig ben je?, Zit er continuïteit in je bedrijf?, Loop je ondernemersrisico? en Wat is de omvang

van je bedrijf?. Aan de regels van ondernemerschap is overigens niets veranderd: wie nu zelfstandig ondernemer is, is dat vanaf mei onder DBA ook.

Vraag 9
Kunt u van de volgende factoren aangeven of zij een aanwijzing vormen voor een dienstverband:
a. deelname aan de pensioenvoorziening van de opdrachtgever.
b. deelname aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering van de opdrachtgever.
c. deelname aan vergaderingen bij de opdrachtgever (met werknemers van de opdrachtgever).
d. verstrekken of vergoeden van een opleiding of cursus aan de opdrachtnemer.
e. ter beschikking stellen van bedrijfskleding door de opdrachtgever.
f. ter beschikking stellen van veiligheidsmiddelen (mondkapjes, gehoorbescherming, etc.) door de opdrachtgever.
g. ter beschikking stellen van een kantoorwerkplek (bureau, bureaustoel, computer, printer).

Antwoord 9
Factoren die een aanwijzing kunnen vormen voor het bestaan van een dienstbetrekking worden in onderlinge samenhang beoordeeld. Pas nadat alle relevante factoren in onderlinge samenhang zijn bekeken, kan de conclusie worden getrokken of er sprake is van een dienstbetrekking of niet. De in de vraag opgesomde factoren zijn geïsoleerd bezien geen van alle van doorslaggevend belang, maar ze kunnen wel een rol spelen. Sommige factoren wijzen eerder naar de aanwezigheid van een dienstbetrekking dan andere. Voor de opsomming geldt in de regel het volgende.
a/b. Deelname aan de pensioenvoorziening en aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering van de opdrachtgever zijn factoren die sterk wijzen in de richting van een dienstbetrekking.
c. Deelname aan vergaderingen bij de opdrachtgever (met werknemers van de opdrachtgever) kan een aanwijzing zijn dat de opdrachtnemer feitelijk binnen het organisatorische kader van het bedrijf van de opdrachtgever werkzaam is en kan daarmee een aanwijzing vormen richting dienstbetrekking. Dit is echter afhankelijk van de aard van de vergadering: deelname aan een afdelingsoverleg met een algemeen karakter wijst uiteraard eerder in de richting van een dienstbetrekking dan deelname aan een overleg dat specifiek gaat over de opdracht van de zzp’er.
d. Het verstrekken of vergoeden van een opleiding of cursus aan de opdrachtnemer vormt een sterke aanwijzing richting dienstbetrekking.
e. Het ter beschikking stellen van bedrijfskleding door de opdrachtgever kan een aanwijzing vormen voor het bestaan van een dienstbetrekking.
f. Het ter beschikking stellen van veiligheidsmiddelen (mondkapjes, gehoorbescherming, etc.) door de opdrachtgever hoeft geen aanwijzing te zijn voor het bestaan van een dienstbetrekking.
h. Het ter beschikking stellen van een kantoorwerkplek (bureau, bureaustoel, computer, printer) zal doorgaans geen aanwijzing zijn voor het bestaan van een dienstbetrekking.

Vraag 10
Moet een zzp’er nog meerdere opdrachtgevers hebben? Zo ja, waarom staat daar niets over in de in vraag 3 genoemde brief van de Belastingdienst?

Antwoord 10
Voor het antwoord op de vraag of een opdrachtnemer voor de belastingheffing wordt gezien als een ondernemer is doorgaans het aantal opdrachtgevers van belang. Maar de brief gaat niet over ondernemerschap, die regels blijven immers hetzelfde. De brief aan zzp’ers gaat over het afschaffen van de VAR en de mogelijkheid om met een modelovereenkomst te werken. Een modelovereenkomst regelt de specifiek arbeidsrelatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer en is gericht op de afwezigheid van een dienstbetrekking. Het gebruik van modelovereenkomsten zegt daarmee niets over eventueel ondernemerschap van de opdrachtnemer. Niet elke VAR-houder is

zzp’er, er zijn ook VAR-houders die loon of resultaat uit overige werkzaamheden genieten. Aan alle VAR-houders is de brief gestuurd.

Vraag 11
Klopt het dat voor de modelovereenkomst van belang is of je je kunt laten vervangen, maar dat voor de fictieve dienstbetrekking van belang is of de zzp’er zich ook daadwerkelijk heeft laten vervangen?

Antwoord 11
Ja. Bij een echte dienstbetrekking gaat het erom of de werknemer verplicht is om persoonlijk de arbeid te verrichten. Als dit zo is dan wordt aan één van de drie cumulatieve criteria voor de aanwezigheid van een dienstbetrekking voldaan. Voor de fictieve dienstbetrekkingen draait het niet om de vraag of persoonlijke arbeid verplicht is, maar of feitelijk persoonlijk wordt gewerkt.

Vraag 12
Op welke wijze moet de zzp’er aantonen dat hij/zij zich daadwerkelijk heeft laten vervangen?

Antwoord 12
De zzp’er hoeft dit niet aan te tonen: er zijn meerdere mogelijkheden om te zorgen dat er geen fictieve dienstbetrekking ontstaat. Welke mogelijkheden dit zijn, verschilt per fictieve dienstbetrekking. Bij het beoordelen van de modelovereenkomsten wordt rekening gehouden met de fictieve dienstbetrekkingen, dus een zzp’er die werkt conform een modelovereenkomst hoeft verder niet na te denken hoe hij gaat bewijzen dat er geen sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Daar komt bij dat het in eerste instantie de Belastingdienst is die aannemelijk moet maken dat de zzp’er zich *niet* heeft laten vervangen, als de Belastingdienst van mening zou zijn dat er sprake is van een fictieve dienstbetrekking.

Vraag 13
Op welke wijze kan een opdrachtgever of aannemer die met een onderaannemer werkt vertrouwen dat het naleven van de modelovereenkomst een vrijwarende werking heeft als dit afhankelijk is van of de onderaannemer zich heeft laten vervangen?

Antwoord 13
Er gelden altijd meerdere voorwaarden waaraan moet worden voldaan, voordat er sprake is van een fictieve dienstbetrekking. De feitelijke vervanging is slechts één voorwaarde. De zekerheid van een modelcontract is dus niet afhankelijk van de daadwerkelijke vervanging. In de modelcontracten worden de fictieve dienstbetrekkingen vermeden.
Volledigheidshalve: voor de beoordeling of er sprake is van een echte dienstbetrekking is uiteraard wel van belang welke afspraken in het contract staan over vervanging.

Vraag 14
Op welke wet- of regelgeving is het bewijsvermoeden van afwezigheid van een fictieve dienstbetrekking, zoals opgenomen in artikel 9 van modelovereenkomst nr. 9015550000-09-2, gebaseerd?

Antwoord 14
Het bewijsvermoeden van afwezigheid van een fictieve dienstbetrekking is gebaseerd op artikel 4 van de Wet op de loonbelasting 1964 in samenhang met de artikelen 2a en 2e van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965. Het betreft hier de algemene modelovereenkomst om de fictieve dienstbetrekking (tussenkomst) uit te sluiten.

Vraag 15
Waarom komen er zo weinig modelovereenkomsten op de website?

Antwoord 15
In overleg met marktpartijen en belangenorganisaties is er voor gekozen om het aantal gepubliceerde overeenkomsten voor de gebruikers overzichtelijk en daarmee beperkt te houden. De site van de Belastingdienst[4] biedt inmiddels tal van modelovereenkomsten aan, die in de behoefte van grote groepen opdrachtgevers en opdrachtnemers voorzien. Deze modelovereenkomsten zijn te gebruiken ongeacht branche of beroep.

Vraag 16
Wat is de meest voorkomende reden waarom ingestuurde overeenkomsten worden afgewezen?

Antwoord 16
Er zijn geen overeenkomsten die worden afgewezen. Er zijn overeenkomsten waarvoor geen zekerheid vooraf kan worden gegeven dat er op grond van deze overeenkomst buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. In dergelijke overeenkomsten staan doorgaans één of meer bepalingen die onvoldoende de aanwezigheid van een dienstbetrekking uitsluiten.

Vraag 17
Hoeveel modelovereenkomsten zijn er nog in behandeling bij de Belastingdienst?

Antwoord 17
Sinds eind vorig jaar zijn er inmiddels ruim 2.500 (model)overeenkomsten aan de Belastingdienst voorgelegd. Deze verzoeken zijn afkomstig van branche- of belangenorganisaties of van individuele opdrachtgevers of -nemers. Op dit moment zijn ongeveer 1.300 voorgelegde overeenkomsten afgedaan en zijn er nog circa 1.200 overeenkomsten in behandeling. Het grootste deel hiervan is binnengekomen na de aanvaarding op 2 februari van de Wet DBA in de Eerste Kamer. De Belastingdienst heeft voor de behandeling van deze overeenkomsten een speciaal team («taskforce») geformeerd, zodat het in beginsel mogelijk is elke voorgelegde overeenkomst binnen de toegezegde termijn van 6 tot 8 weken te beoordelen. Intussen kan iedereen ongeacht branche of beroep aan de slag met de tien algemene modelovereenkomsten die op de site van de Belastingdienst staan.

Vraag 18
Acht u het verantwoord om met alle onduidelijkheden en met het beperkte aantal modelcontracten, op 1 mei met de nieuwe methode van start te gaan?

Antwoord 18
Tot 1 mei 2017 hebben opdrachtgevers en opdrachtnemers de tijd voor de implementatie van het werken met modelovereenkomsten in hun bedrijfsvoering. Met deze implementatietermijn en de overige maatregelen uit het transitieplan[5] zorg ik naar mijn mening voor het goed laten landen van de (deels) veranderde werkwijze ten opzichte van het werken met een VAR. Daarmee kan de nieuwe methode 1 mei van start gaan.
Een beperkt aantal modelovereenkomsten is juist handig en beperkt administratieve rompslomp. De algemene modelovereenkomsten die op de site staan zijn te gebruiken ongeacht beroep of branche. Er wordt op grote schaal door de Belastingdienst en door de Belastingdienst samen met verschillende organisaties naar opdrachtgevers en opdrachtnemers gecommuniceerd hoe ze gemakkelijk in vier stappen kunnen werken met de overeenkomsten en om onduidelijkheden en misverstanden weg te nemen. Dit gebeurt via voorlichtingsbijeenkomsten die de Belastingdienst in samenwerking met belangenorganisaties en brancheorganisaties organiseert. Voorlichtingsbijeenkomsten zijn ook online te volgen in de vorm van webinars voor opdrachtgevers en opdrachtnemers om een zo groot mogelijk bereik te creëren. Er staat informatie op de website van de Belastingdienst, maar ook op websites van partnerorganisaties als rijksoverheid.nl, Ondernemersplein.nl en KVK.nl en op die van de organisaties voor opdrachtgever en

[4] www.belastingdienst.nl/dba
[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/16/transitieplan-dba

opdrachtnemers. De Belastingdienst publiceert met regelmaat nieuwsberichten om opdrachtgevers, opdrachtnemers en fiscaal intermediairs te attenderen op de veranderingen. Aan zzp'ers met een VAR heeft de Belastingdienst een brief gestuurd. Voor opdrachtgevers heeft de Belastingdienst een digitale attenderingscampagne gedaan. Hierbij is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van direct mail, advertorials in nieuwsbrieven van relevante websites en online advertenties. Daarnaast kunnen vragen gesteld worden via de Belastingtelefoon en Twitter. Ook de verschillende organisaties voor opdrachtgevers en opdrachtnemers communiceren actief via hun eigen kanalen en beantwoorden vragen. Hierdoor ontstaat een groot bereik. In het antwoord op vraag 15 is aangegeven dat er in overleg met marktpartijen bewust voor is gekozen om een beperkt aantal modelovereenkomsten te publiceren.

Vraag 19
Hoe waarschijnlijk is het dat opdrachtgevers massaal even geen zzp'ers inhuren totdat er meer duidelijkheid is en dat zzp'ers dus massaal opdrachtloos thuis komen te zitten?

Antwoord 19
Ik acht dit niet waarschijnlijk. Bonafide opdrachtgevers lopen immers op geen enkele manier meer risico dan in de bestaande situatie, dus het zou ook volkomen onnodig zijn.

Vraag 20
Hoe waarschijnlijk is het dat opdrachtgevers in de zorg massaal even geen zzp'ers inhuren omdat het onduidelijk is of wel of niet voldaan wordt aan de voorwaarden van de fictieve dienstbetrekkingen en dat zzp'ers dus massaal opdrachtloos thuis komen te zitten?

Antwoord 20
Ik acht dit niet waarschijnlijk. Voor verschillende vormen van zorg zijn inmiddels overeenkomsten beoordeeld en een deel daarvan is op de website van de Belastingdienst gepubliceerd. In de toelichting op de gepubliceerde overeenkomsten is te lezen in welke gevallen gebruik kan worden gemaakt van deze modelovereenkomsten.

Vraag 21
Kunt u deze vragen één voor één en binnen twee weken beantwoorden aangezien er voor 1 mei absolute duidelijkheid moet zijn?

Antwoord 21
Ja, bij deze.